

アメリカの福祉国家再編：クリントン政権期における社会福祉政策をめぐる政治

著者	西山 隆行
雑誌名	甲南法学
巻	46
号	1・2
ページ	65-99
発行年	2005-10-30
URL	http://doi.org/10.14990/00000614

アメリカの福祉国家再編

——クリントン政権期における社会福祉政策をめぐる政治——

西山隆行

はじめに

第二次世界大戦後の先進国を特徴付けていた経済成長が終焉を迎えた一九七〇年代後半以降、福祉国家の再編成が重大な政策課題となっている。しかし、同じく福祉国家といってもその意味合いは多様であり、とりわけアメリカでは独特のニュアンスを含んでいる。一般に福祉国家批判には経済的側面と文化的側面があるが、アメリカではとりわけ後者が強調されることが多いのである。例えば、多くの国で福祉国家が問題とされる場合、議論は基本的には財源の問題をめぐって展開されることが多いので、景気のよい時期には福祉の拡充について、また、景気後退期にはその縮小について議論されるのが一般的である。しかし、アメリカにおいては、後に述べるように、社会福祉を十分に拡充し、日本の生存権に当たるような国民の基本的権利として位置づけようとする試みは、好景気の時代においても失敗に終わった。また、逆に、景気後退期においても、アメリカでは必ずしも論点が支

出削減に集約されず、むしろ、政府が経費を支出し、積極的な施策をとってでも、福祉受給者の行動を変化させることが必要だとの議論が盛んになされた。これは、アメリカでは、貧困は単に貧困者の所得や収入の多寡の問題にとどまらず、貧困者の持つ価値観に関する問題でもあると考えられていることを示しているといえるだろう。

このようなアメリカ人の認識は、世論調査の結果にも明確に示されている。アメリカの福祉政策に関する世論について興味深い分析を行った政治学者のマーティン・ギレンズによれば、アメリカ国民の多くは政府が貧困者を積極的に援助することを支持しているものの、特定のタイプの社会支出、具体的には、貧しい健常者に対する現金給付（要扶養児童家庭援助AFDCに代表され、しばしば「ウェルフェア」と嘲笑的に称される^①）に対しては強い嫌悪感を示している。ギレンズによれば、このようなアメリカの福祉政策批判の背景には、AFDC受給者の多くは精神的、身体的に労働が可能であるにもかかわらず、怠惰で勤労倫理に欠けているために仕事をしていないという誤解があり、この誤解は、勤労倫理が欠如した福祉受給者の多くは黒人に違いないという人種偏見により、増幅されているのだという^②。このような文化的要素に基づく社会福祉政策批判は、黒人低所得者層の生活様式に結び付けて考えられることの多い、犯罪や非嫡出子などの都市問題が顕在化していった一九八〇年代以降、一層強まったといえるだろう。

このような福祉国家批判を背景として、アメリカでは、一九九六年にビル・クリントン政権の下で、AFDCプログラムを含む社会保障法を廃止して、一時的生活保護TANFや児童支援強制制度CSEを含む個人責任・就労機会調停法PRWORAを制定するという福祉改革が達成された。この改革は、社会福祉をエンタイトルメントとして貧困者に提供することをやめ、福祉受給者に勤労の義務を課したこと、また、福祉の給付期間を、継続して二年まで、生涯で五年までに制限した点で、画期的であった。それに加えて、この改革には、福祉受給者

に勤労の義務を課したり、非嫡出子の問題を解消するために家族の（再）構築を進めるなど、福祉受給者が建設的な生活を営むために彼らの行動を監督的立場から管理しようとする意図が含まれていた点でも、画期的であった。⁽³⁾ この政策革新は、理論的に見て重要な課題を、少なくとも二つ提起している。

第一に、そもそも何故、このような福祉改革が一九九六年の大統領選挙と連邦議会選挙の前に達成できたのかを説明する必要がある。ポール・ピアソン⁽⁴⁾も指摘するように、福祉受給者に対する利益を削減するのは政治的に容易でないからである。社会福祉政策は、具体的利益を特定の人々に集中的に与えるという面があるので、その規模を縮小することは、受益者からの反発を惹起する。その一方で、福祉支出削減に伴う便益は有権者全体に拡散されてしまい、政治家にとっては票に結びつきにくい。また、心理学者が明らかにしているように、人は利益を得たことよりも損失を受けたことを強く記憶するというネガティブ・バイアスを持っていることもあって、再選を目指す政治家は、受益者に損失を及ぼす政策を採用することには消極的になるのである。言い換えれば、合理的な政治家ならば、福祉国家再編という国民的支持の強い争点には賛成しても、提出された具体的な法案には反対すると想定できるにもかかわらず、大統領選挙と連邦議会選挙を控えた一九九六年に、既存政策の受益者に不利益をもたらす政策革新が実現したのはなぜかを説明せねばならないのである。⁽⁴⁾

第二の課題は、政策の内容と、アメリカの福祉問題を理解するための枠組みに関するものである。第二次世界大戦後のアメリカの福祉国家は、保守とリベラルの対立を軸として論じられることが多かった。すなわち、民主党を基盤とするリベラル派が貧困者のニーズに着目して福祉給付の拡充を主張するのに対し、共和党を基盤とする保守派が財政面での支出削減と小さな政府という観点から福祉給付の縮減を主張すると理解されてきた。⁽⁵⁾

議会の上下両院の多数を共和党が占め、民主党のクリントンが大統領を務めるという分割政府の下で、両党の

合意の下採択されたこの法案は、保守とリベラルの対立を軸とする伝統的枠組みに対して、重大な疑問を提起している。すなわち、この法律は、福祉政策を当然の与件として政府が大きな役割を果たすことを要請する点ではリベラル派の主張と適合的だが、労働の義務を果たすことのできなかった貧困者から福祉給付を剥奪し、貧困者が福祉を受給できる期間に制限を設けるという考え方は、貧困者の権利拡大を主張してきたリベラル派の主張とは相容れない性格を持っている。また、この法律は、勤労倫理や遵法意識などの価値観を議論の余地なく身に着けるべきものとし、社会秩序を維持する観点から貧困者の生活習慣を変更させようとする点で保守的な性格を強く持ち合わせているものの、福祉受給者に労働の義務を課すことは、単に福祉受給者数を減少させたり給付額を縮小することよりもコストがかかるし、政策を執行するための機構を整備する必要もあるため、小さな政府という保守派の主張とは相容れない面がある。それ故、この政策のアイデアがどのようにして生み出され、いかにして政治家によって受容されていったのかを説明せねばならないのである。

本稿は、以上二つの課題に解答することを課題としている。まずは、アメリカの福祉国家をめぐる政治を理解するためにおさえておくべき制度的特徴を簡単に整理したうえで、一九九六年の政策革新に至る政治過程を見ていくことにしたい。

第一節 制度的特徴

アメリカの福祉国家再編を理解するためには、少なくとも四つの制度的特徴を理解しておく必要がある。

第一は、福祉政策には、リスクの分散に基礎を置く社会保険と、財の再分配を中心にすえた狭義の福祉（公的扶助）という二つの側面があることである。前者は、引退、障害、失業、家計支持者の死亡などに伴う収入低下

から労働者とその家族を守るために共同で資金を積み立て、リスクが発生した際に積立金から資金を支払うタイプのプログラムで、失業保険や労働者補償などがその例である。また、後者は、貧困状態にある者の生活を支援するための資産調査つきプログラムで、本稿が主たる検討課題としているAFDCやTANFがその例である。後者の公的扶助プログラムは、抛出のいかに関わりなく貧困者に対して与えられるため、費用の負担者とプログラムからの受益者が明確に分離している点が特徴だといえるだろう。

この区分は、多くの福祉国家において見られ、特殊アメリカ的というわけではない。アメリカに特徴的なのは、両者の区別がモラルや人種の色彩をとりわけ強く帯びていることである。すなわち、アメリカでは、貧困者を「救済に値する者」と「救済に値しない者」に区分する伝統があり、社会保険が主に救済に値する者を対象とするプログラムだと考えられているのに対して、公的扶助は救済に値しない者を対象にしているとみなされているのである。⁶ 両者をこのように対照させる認識がいつ頃定着したのかを一義的に確定するのは容易でないが、一九六〇年代後半には確定していたといえるだろう。例えば、AFDCプログラムの前身であった一九三五年に制定された要扶養児童援助ADCは、本来は救済に値しない者のためのプログラムとは考えられていなかった。二〇世紀はじめの革新主義時代に、労働事故などで家計支持者たる夫を失った寡婦を救済するために州レヴェルで制定されていた母親年金を補完するためのものだったからである。しかし、一九六〇年代には、寡婦ではなく離婚した女性や未婚の若い女性がAFDC受給者の中心を占めるようになったため、AFDCは救済に値しない者に施しを与えるためのプログラムだと考えられるようになった。そして、このプログラムに対する批判は、先程も述べたように、勤労倫理が欠如した受給者の多くは黒人に違いないという人種偏見により増幅されていたのである。⁷

第二は、アメリカの福祉においては、民間部門が極めて重要な役割を果たしていることである。アメリカの福

祉政策は西欧諸国などに比して未発達だと評価されることが多いが、その理由の一つは、アメリカの社会支出の対GNP費の規模が先進国の中では低いことに求められるだろう。しかし、近年の研究が明らかにしているように、社会保障に関連する分野で政府が民間企業に対して与えている補助金の額を加えると、アメリカの社会保障関連支出は極めて大きいのである。これは、アメリカの福祉レジームにおいて、民間部門が大きな役割を果たしていることを表しているといえるだろう。⁽⁸⁾

この特徴は、アメリカの福祉政策をめぐる政治に大きな影響を与えており、人種と貧困をめぐる問題を理解する上で不可欠な視点を提供している。先にAFDCの受給者の多くは黒人だという偏見があることを紹介したが、実際に連邦政府の定めた貧困線以下の状態にある白人が一〇パーセント程度なのにに対し、黒人のそれが三〇パーセント程度であることを考えれば、黒人が白人よりも経済的困窮率が高いことは間違いない。⁽⁹⁾その背景には、民間企業への雇用に際して厳然とした人種差別があることがある。このことは、黒人が十分な生活の糧を得にくいということだけでなく、職についていない黒人の多くが、民間部門によって提供されている社会福祉プログラムを活用できない状況に置かれていることも意味しているのである。このため、黒人は白人と比べて、公的扶助プログラムに頼らざるを得ない制度的背景を持っているといえるだろう。⁽¹⁰⁾

また、福祉の民間供給率の高さによって貧困層が大きな影響を被ることは、健康保険の分野において顕著に見て取れる。周知の通り、アメリカでは、健康保険が高齢者と低所得者を例外として制度化されておらず、保険を利用するためには、働いている企業が提供するサービスを活用するか、民間の保険を購入する必要がある。その結果として、アメリカでは、四千万人もの無保険者が存在すると推測されている。⁽¹¹⁾

国民健康保険の欠如は、貧困者に大きなジレンマを突きつけていた。なぜならば、民間保険を購入するために

はある程度の収入を確保するために働かねばならないが、一定水準以上の収入を得てしまうと、低所得者を対象とした健康保険プログラムであるメディケイドを利用できなくなってしまうからである。貧困者が、民間保険を購入できるだけの賃金を支払ってくれる、あるいは、独自の保険を提供している企業に就職できる見込みが小さい限り、メディケアを利用できなくなるというリスクを避けるためにも、あえて就職せずにAFDC受給者の地位にとどまる場合があったのであり、福祉改革を実現するためには健康保険改革の動向も視野に入れる必要があったのである。

第三は、AFDCプログラムの給付の法的位置づけに関するものである。アメリカでは社会福祉給付は合衆国憲法から導かれる当然の権利とはみなされてはおらず、エンタイトルメントと位置づけられている。⁽¹²⁾エンタイトルメントという言葉は一九七四年議会予算法で連邦政府の支出の一類型としてはじめて用いられたが、これは、毎年の議会の予算編成とは無関係に支出される義務的経費のことで、メディケアや社会保障と同様に、AFDCの支出も含まれる。この費用は議会の予算委員会の承認を介さずに自動的に割り当てられ、その基礎となっている法律の条文を変えない限り、政治が恣意的に額を操作することが困難である。逆に言えば、エンタイトルメント・プログラムの受益者は、プログラムから利益を受ける資格があるとみなしうるので、一定の要件を満たしている限り、政府に対して給付を要求できることを意味するのである。

興味深いのは、AFDCプログラムは、制定当初は、州政府に対する義務的給付ではあるものの、個人は基準を満たしていたとしても政府に対して給付を当然に要求できるわけではないと解釈されていたことである。AFDCなどの助成金は、連邦政府と州政府の間で結ばれた契約であり、福祉受給者には第三者の受益者として、州政府が定めた規則に従って給付が与えられるに過ぎなかった。換言すれば、AFDCは、連邦の州政府に対する

エンタイトルメントではあるが、個人に対するエンタイトルメントとは考えられておらず、州政府はAFDCの受給資格を定めるに際して、大幅な裁量を持つと考えられていたのである。

しかし、一九六〇年代から七〇年代初頭には、このような解釈に変更が加えられるようになっていった。アメリカの大都市を中心に福祉権運動が活発化し、多くの訴訟が提起されたのを受けて、連邦裁判所が州政府の定めた受給資格要件のうち貧困者のニーズとは関連の低いものを正当な要件と認めなくなった。このような連邦裁判所の解釈の結果として、AFDCプログラムは、貧困者に対するエンタイトルメントとみなされるようになっていったのである。この結果、裁判所が正当とみなす要件を満たした貧困者がAFDCの給付を申請すると、州政府と連邦政府は福祉給付を行う義務を負うことになった。それ故に、福祉に伴うステイグマが取り除かれたり、不況などを理由として要件を満たした申請者が増大すると、義務的支出も増大することになった。連邦政府と州政府は共に、支出の増大に歯止めをかける必要があると考えるようになっていったのである。

第四は、政府間関係に関する特徴である⁽¹³⁾。AFDCプログラムは連邦政府が策定したプログラムではあるが、具体的な執行は州政府に委ねられていた。州におけるプログラムの運営は各々異なるが、財政面においては、AFDCプログラム創設当時は連邦政府が費用の三分の一を負担していたのが、その割合は徐々に増大し、一九九六年には、各州の経済力に応じて五〇パーセントから八〇パーセントを占めるまでになった。

具体的な政策の執行が州以下の政府に委ねられているというこの制度的特徴は、社会福祉政策をめぐる政治を複雑なものにしていた。連邦政府にとっては、AFDC関連支出の額を適切に予測するのが困難となった。具体的な対象者数と給付額を確定する作業は州以下の政府が担うことになっていたため、連邦政府が結果を左右するのは難しかったからである。この点は、前述のエンタイトルメントという性格とあいまって、連邦政府の負担を

大きくしたといえよう。

この特徴は、州以下の政府にとっても大きな困難を突きつけていた。何故ならば、歳入の多くを中央政府からの移転支出に依存している日本の地方自治体と異なり、アメリカの州以下の政府は、財源のほとんどを自主的に確保・運用せねばならないからである。州以下の政府は、連邦政府とは違って、通貨を発行することも、住民や企業の移動を制限することもできないため、税収をもたらずミドル・クラスやビジネスに負担を求める再分配政策には消極的にならざるを得ない。にもかかわらず、貧困者は都市部、とりわけ大都市部に集中しているため、都市政府は貧困とそれに伴って発生するとされるホームレスや犯罪などの問題に対処せざるを得ない。これに対し、比較的富裕なミドル・クラスの人々は、都市部を避け、郊外に居住することが多いので、州内部においても、貧困者の多い都市部とその他の地域の間で、財源をめぐる争いが激化することになるのである。

このように、アメリカの福祉国家は、制度的に福祉政策などの再分配政策を採用しにくい州以下の政府が、福祉政策の主たる担い手とならざるを得ないというジレンマを抱えているのである。この特徴は、連邦政府よりも州以下の政府の方が社会福祉支出の削減に積極的に取り組む必要があることを示唆しており、福祉国家再編のイニシアティブとアイディアが、州以下の政府から生み出されてくる可能性があることを示しているといえよう。実際、一九九六年の福祉国家再編に関しても、連邦政府よりも州政府や都市政府が先行して政策革新を達成したのであり、それが連邦の福祉改革の実現を迫った面があるのである。

第二節 一九九六年の政策革新

以上のような制度的条件の下で、福祉受給者に労働の義務を課すとともに、受給期間に制限を設けるという一

九九六年の福祉改革が達成された。このような政策革新につながるアイディアがどのようにして生み出されたのか、また、何故一九九六年に改革が実現できたのかを理解するためには、政策専門家が提出した現状認識とアイディア、連邦政界の動向に加えて、社会福祉政策をめぐる政治の主戦場となっていた州以下の政府の動向という三つの要因に着目する必要がある。

一 政策専門家とアイディアをめぐる政治

アメリカの福祉国家の発展にとって、一九六〇年代は画期であった。ケネディ、ジョンソン両政権下での偉大な社会と呼ばれる一連の政策と、連邦裁判所による判決の結果として、社会福祉政策が大幅に拡充されたからである。

ただし、アメリカの福祉国家の発展について理解する上でこれと同様に重要なのは、同じ一九六〇年代に、アメリカのリベラル派、保守派ともに、AFDCは政治的には都合のよい政策ではあるものの、内容面では決して望ましい政策だと考えていなかったことである。リベラル派にとっては、一九六〇年代に社会福祉が大幅に拡充されたことは、貧困者のニーズを満たすべきという彼らの主張が実現したことに加えて、黒人や女性などのマイノリティに恩恵を与えたことを意味したので、功績を主張することができた。とはいえ、多くのリベラル派や、福祉権運動を展開したラディカル派にとっては、一九六〇年代の政策は、福祉受給者に対する十分な給付額を保障したわけでも、給付を無条件に認めたわけでもなく、貧困を生み出す根本的原因と考えられた社会構造の変革に至っていない点で不十分な内容しか備えていなかった。その一方で、保守派にとっては、一九六〇年代の政策は、貧困者の権利を必要以上に重視し、多大な財政支出を伴う点で非常に問題の多いものだったものの、AFD

Cを「リベラリズムの行き過ぎ」を示すものとして批判することで、リベラル派への攻撃材料とすることができた。このように、一九六〇年代以降、AFDCを知的に擁護できる政策専門家は、リベラル側にも保守側にも存在しなかったのである。⁽¹⁴⁾

(二) 保守派

一九六〇年代以降の社会政策に対する政策専門家による批判は、まずは保守の側からなされた。とりわけ、ロナルド・レーガンが大統領になる頃までに、ヘリテッジ財団やマンハッタン・インスティテュート、アメリカン・エンタープライズ・インスティテュートなどのシンクタンクが保守派の知識人に資金を提供し、活動の場を与えるようになっていた。アンドリュース・リッチとケント・ウィーヴァーが指摘するように、当時のシンクタンクの多くは、純粹に学術的な観点から助言を与えるというよりも、強いイデオロギー的傾向を伴った政策案を提示する「アドヴォカシー・タンク」となっていた。⁽¹⁵⁾これらのシンクタンクからの支援を得てなされた代表的な保守派の見解として、チャールズ・マレーとローレンス・ミードの議論を紹介しよう。

保守派による福祉国家批判のうち最も影響があったのは、一九八四年にマレーが著した『後退』であろう。当時あまり知られていなかったシンクタンクであるマンハッタン・インスティテュートから資金提供を受けたマレーは、当時の社会福祉政策をめぐるディスコースを逆転させる、刺激的な議論を展開した。マレーによれば、一九六〇年代以降の社会福祉政策の拡充は、貧困者の置かれた状況を向上させるのに失敗しているだけではなく、彼らを取り巻く状況を更に悪化させているというのである。マレーによれば、福祉政策の拡充は、一九六〇年代の政策立案者が意図していなかったインセンティブを貧困者に与え、彼らの自律心と責任感を喪失させることと

なった。福祉給付に対するエンタイトルメントが認められた結果、福祉受給者は勤労に対するインセンティブを弱めた。また、貧困家庭の子供に対する経済的支援が拡充された結果、貧困家庭はより多くの子供を作ろうとするようになった。更には、AFDCが貧困状態にある子供と単身女性からなる家庭に対する援助プログラムであるため、貧困状態にある女性は、AFDCを受給するために、意図的に離婚したり、そもそも結婚しないという選択をすることもありうる。以上のような分析を踏まえてマレーは、既存の社会福祉政策は、全体としてみた場合、社会的な利益よりも害悪を生み出していると主張し、一つの思考実験として、高齢者を対象としたプログラムや失業保険を除く社会政策を廃止することを提唱したのであった。⁽¹⁶⁾ 社会福祉政策を廃止することで貧困者の自律心と責任感を取り戻させようというマレーの主張は、理解しやすかったこともあり、多くの注目を集めた。これ以降、社会福祉政策の廃止が、大きな論点とされるようになったのである。

マレーが福祉政策の廃止をも念頭においていたのに対し、ミードの議論は、従来とは全く異なる社会政策を採用することで、福祉国家をむしろ拡充させようとするものだった。『エンタイトルメントを越えて―シティズンシップの社会的義務』と題されたミードの著作によれば、一九六〇年代の社会福祉政策の問題点はその寛容さにあり、エンタイトルメントに依存しようとするメンタリティを生み出したことにあった。ミードによれば、貧困は単に金銭の欠如によってもたらされるのではなく、福祉受給者の価値観と行動に起因する問題である。西洋近代社会の展開は、市民であることから発生する権利と義務の体系と定義されるシティズンシップの発展として描かれることが多いが、ミードによれば、シティズンシップをめぐる議論は権利の側面に比重を置き、義務の側面を軽視、ないしは無視する傾向が強すぎる。そこで、ミードは、福祉受給者に労働や職業訓練を受けるなどの義務を負わせ、その対価として給付を与えることを提唱した。このアイディアの下では、社会福祉をエンタイトルメ

ントとして与えることは貧困者のためにならない。むしろ、貧困者が、福祉受給者が果たすべき義務に付随する勤労倫理や遵法意識など、議論の余地なく身につけるべき価値観を身につけて建設的な生活を営むことができるようにしてやるのが真に思いやりのある社会政策であり、そのために政府は貧困者の生活を監督すべきだとされた。いくなれば、福祉国家は、パターナリスティックな役割を果たすべく拡充されるべきだということになり、このような立場は新しいパターナリズムと呼ばれるようになる⁽¹⁷⁾。

以上のような保守派からの福祉国家批判は、極めて分かりやすく、明確な政策提言を伴っていたこともあり、福祉国家のあり方をめぐって大論争を巻き起こした。福祉政策を廃止するというマレーの過激な提案はそのままの形で受け入れられることはなかったものの、福祉給付を当然に保証するのではなく、場合によっては給付を止めることも一つの政策オプションとして考えられるようになった。また、ミードのいうように、福祉給付の条件として受給者に労働の義務を課すことは、魅力的な提案だと考えられるようになった。

また、ミードのように、保守派の間から、政府の規模を縮小するのではなく、福祉を政府が当然に取り組むべき政策領域と位置づけた上で、政府に更なる役割を担わせようとする考えが提出されるようになったことも、特筆に価する⁽¹⁸⁾。従来の保守派は貧困者やマイノリティの抱える問題に無関心だと批判されていたが、貧困者やマイノリティを本当の意味で助けるためにこそ、リベラル派が主張するのとは異なるタイプの新たな政府活動が必要だと主張することで、保守派の政策は貧困者への思いやりに基づくものだと主張することができるようになったからである。このように、保守派の知識人は、以降の福祉国家のあり方をめぐって新たなアイデアを提出したのである。

なお、非嫡出子や家族の崩壊を批判したり、個人の自律や責任感、勤労倫理などの規範を重視する保守派の主

張は、保守的な草の根の活動組織、とりわけ、クリスチャン・コアリションなどの宗教組織の賛同を得るようになったことも、以後の政治過程を理解する上で、念頭に置く必要があるだろう。⁽¹⁹⁾

(二) リベラル派

一方のリベラル派は、保守派に対する反論という性格を持ちつつも、福祉問題の背景にある価値や社会構造の問題にまで立ち入った分析を行った。代表的な研究として、ウィリアム・ジュリアス・ウイルソンとデイヴィッド・エルウッドの議論を簡単に紹介することにした。

アンダークラスという概念を提示したことで知られるウイルソンの議論は、社会の構造的問題に着目することの重要性を指摘することに力点が置かれていた。当時の大都市部では、貧困に加えて、ドラッグや少年非行、非嫡出子の問題が蔓延していたが、ウイルソンによれば、黒人が都市のゲットーに追いやられ、社会のメインストリームから孤立させられたことが、問題の根源にある。この人種に基づく隔離は、第二次世界大戦後に連邦政府が白人の郊外への流出を促進したことに淵源があり、一九七〇年代以降、社会的に上昇しつつあったマイノリティも都市を離れるようになったため、都市の中心部のゲットーには最も貧しい黒人のみが残されることになった。そのようなゲットーにおいては、社会的上昇のモデルを失ったことに伴って貧困の濃縮効果が強まり、その領域は地理的に拡大していった。その結果、学校や教会などの社会制度が崩壊し、教育や勤労倫理などの社会規範も失われた。また、ウイルソンは、経済の構造変化に伴って都市部で非熟練労働者の働く機会が失われた結果、ゲットーでは雇用状態にある、すなわち結婚可能な黒人男性の数が減少したと想定している。ウイルソンは、このような社会構造の変化の結果、結婚しない女性と非嫡出子が都市部で増大するようになったと論じているのであ

る。このような複雑な構造的な問題が貧困問題の背景にあるとするウィルソンからすれば、マレーに代表されるような議論は、あまりに単純で極論に過ぎるため、「たいていの政策決定者は真面目に考慮しないだろう」と思われたのだ⁽²⁰⁾。

ハーヴァード大学ケネディ・スクールの教授で、後にクリントン政権の福祉改革対策委員会の副委員長を務めることになったエルウッドにとっても、保守派の議論は単純に過ぎた。エルウッドによれば、貧困者に対するアメリカ人の態度は、個人の自律、勤労、家族、コミュニティという四つの要素を重視する心情に基づいて決定されるが、そのうちマレーは第一の点を、ミードは第二の点を取り出して論じているに過ぎないからである。エルウッドにとって重要なのは、それら四つの価値観の全てを踏まえた上で、それらが互いに齟齬をきたす度合いを最低限にとどめる政策を作り出すことであ⁽²¹⁾った。

このような認識に立った上で、エルウッドは、彼自身の、また、ハーヴァードの同僚で、後に同じくクリントン政権で福祉改革対策委員会のメンバーになるメアリー・ジョー・ベインの研究に依拠しながら、アメリカの貧困問題の中核には家族構造の問題があるとの立場に立って、貧困問題を解決するための戦略を提示した。エルウッドの戦略は、両親がいて少なくとも一方の親が働いている、基本的には貧困状態は短期間に過ぎないと想定できる貧困家庭と、長期にわたって福祉に依存している単身女性を長とした貧困家庭の峻別の上に成り立っていた。そして、前者にとっては、継続して安定した職と収入、ヘルスケアを確保することが重要なので、政府が最低限の健康保険を提供したり、勤労意欲を損なわないように勤労所得控除のような制度を整備、拡充するなど、公的扶助とは異なる政策パッケージを提出する必要があると論じた。その一方で、より解決困難な後者に関しては、責任を放棄している父親を特定して子供に対する支援を強制するとともに、母親に対しては、政府が期間を限定

して十分な所得支援をした上で、積極的に労働訓練を行うことで、福祉に依存しなくとも労働市場を通して生活の糧を得られるようにする必要があった。エルウッドによれば、このような部類別攻略戦略は、個人の責任と家族による安全の規範を組み合わせたものであるとともに、個人の自律心と勤労という価値を強化するために、多くのアメリカ人の基本的な価値観に適合したものである²²⁾。

以上のようなリベラル派の議論は、綿密な調査に基づいており、保守派の議論に対する学術的な批判となっていた。とりわけ、ウィルソンの提示したアンダークラスという概念はアメリカの都市を論じる際のキーワードとなり、その主張を検証するための学術調査も盛んに行われた²³⁾。学術的な貢献度という意味では、リベラル派の方が保守派よりも勝っていたと評してよいだろう。

しかし、いかに学術的に洗練されていても、リベラル派の説明は入り組んでおり、保守派のように単純明快な解決策を提示することはできなかった。政治過程においては、議論の洗練さの度合いよりも、シンボルとしての分かり易さの方が世論の支持を調達する上で重要性を持つことが多いが、その観点からすると、保守派の議論の方が優れていた。また、ウィルソンらの議論を検証するために様々な調査が行われたが、その調査結果は時に矛盾していたため、リベラル派の主張の方が保守派の主張よりも間違いなく優れていると主張するのも、若干の困難を伴っていたといえるだろう²⁴⁾。

ここで検討したウィルソンやエルウッドの議論は、先にも指摘したように、マレーらの保守派による福祉国家論に対する批判という性格を持っており、貧困の問題は保守派が指摘するほど単純ではないことを示すことに主眼があったといえる。だが、エルウッドも認めているように、多くのリベラル派の議論も保守派による福祉国家批判から影響を受けていた。とりわけ、エルウッドの議論は、一時的には福祉給付を拡充することを主張してい

る点で伝統的なリベラル派の主張を踏襲しつつも、給付に期限を設ける点で保守派の議論を取り入れたとみることもできる。また、親の責任や労働の重要性を重視する点においても、保守派の議論と共通する点があったといえる。⁽²⁵⁾ エルウッドの議論は、クリントンなどのニュー・デモクラットと呼ばれる人々からの支持を得て、保守派の福祉国家論とともに、後の社会福祉をめぐる政治過程に大きな影響を及ぼすことになる。

二 州における政策革新⁽²⁶⁾

先述のように、州政府は、制度的に再分配政策を実施することに消極的にならざるを得ないにもかかわらず、社会福祉政策を執行する役割を担っていた。それ故に、社会福祉制度の問題点を明確に認識せざるを得ない状況にあったので、社会福祉政策を積極的に改革しようと試みる州があった。とはいえ、州政府は、連邦法を改定する権限を持たず、連邦政府からの移転支出をあてにせねばならなかったため、既存のAFDCプログラムの枠内で、新たな方策を見つけ出す必要があった。州政府がそのような試みをするのができたのは、一九八〇年代後半までには連邦政府がウェイヴァーを認め、州政府が採りうる裁量の幅が大きくなっていったからである。⁽²⁷⁾

既存のAFDCプログラムの枠内で州政府が独自性を発揮しうる主要な方法は、受給資格要件と給付額を変更させることだった。そして、二つの要因が、州政府の政策革新の方向性を規定していたといえるだろう。一つは、連邦議会がそれまでに制定していた条件付きプログラム、具体的には、一九八八年にレーガン政権下で制定された家族援助法FSAの下に設けられた職業機会及び基礎技能訓練JOBSプログラムである。このプログラムは、福祉受給者の就労を支援するために教育、職業訓練、就労準備活動、職業斡旋活動を提供するように州政府に求め、一九九五年までに受給者の二〇パーセントをプログラムに参加させる義務を負わせていた。実際には、連邦政府

がJOB Sプログラムを実施するのに十分な資金を提供しなかったこともあり、このプログラムが州レビューで積極的に活用されたわけではなかった。⁽²⁸⁾だが、このプログラムは、民主党のダニエル・パトリック・モイニハンの積極的なイニシアティブの下で議会を通過したこともあり、党派を超えて、福祉受給者を労働市場に参画させる必要があるというコンセンサスが生まれつつあることを明らかにしたのである。⁽²⁹⁾

州政府の政策革新の方向性を定めたもう一つの要因は、連邦裁判所の判断である。先述のように、裁判所は、貧困者のニーズと関係の薄い資格要件を無効とみなしたが、申請者の権利を無条件に認めたわけではなかった。例えば、裁判所は、貧困者のモラルを資格要件とすることには消極的だったが、州政府が福祉給付と引き換えに福祉受給者に就労プログラムに参加する事を求めたり、家族が離散している場合にも貧困状態にある児童の親（とりわけ父親）を探し出して最低限の責任を果たすよう要求することは認めていた。また、裁判所は、最低補償給付額を定めることはしなかったし、社会保障とは違って給付額を物価上昇額に応じて上昇させなくてもよいと判断していた。⁽³⁰⁾これらの裁判所の判断は、州政府が改革を行う際の基準を提供したのである。

州政府が実施した政策プログラムは多様だったが、以下のような共通点を見出すことができるだろう。第一に、申請者の受給資格要件が厳格に審査されるようになった。資格要件を満たさない者に対する給付は打ち切られ、受給に期限が設けられる場合もあった。第二に、福祉受給者は労働の義務を課されるようになった。福祉を受給している健常者は、単に就労準備ができていたというだけではなくて、実際に、可能な限り迅速に職に就くことが求められた。第三に、福祉受給者が果たすべき義務に伴う価値観、例えば、勤労倫理や遵法意識などは、議論の余地なく身につけられるべきものとされ、受給者がそれらの価値観に基づいて建設的な生活を営むことができるよう、監督されたのである。⁽³¹⁾

これらの施策は、保守派やエルウッドの考えに近い面があったことに加えて、実際の政治過程で実験的に試みられたという点で重要だった。福祉受給者に労働の義務を課し、個人の責任を強調するという考え方は、一部の知識人や過激派からだけではなく、ウイスコンシンのトミー・トンブソンやミシガンのジョン・エングレーなどのプラクティカルな州知事から提出され、幅広く受け入れられるようになった。このような政策を率先して実施したウイスコンシン州やミシガン州、ニュージャージー州では、福祉受給者数を大幅に減らすことに成功した。労働の義務を課したり受給期間に制限を設けるなどの政策に対して、有権者がさほど反対を示さなかったことが明らかにされたので、他の主として共和党の州知事も、このような施策にバンドワゴンするようになった。また、連邦の有力政治家も、それらの試みに将来の福祉政策の進むべき方向性を見出すようになった。このような認識は、一九九四年の州知事選挙の結果、五〇州のうち三〇州を、そして、人口の多い九州のうちフロリダを除く八州の知事を共和党が占めるようになって、より一層強まったのである。⁽³²⁾

三 連邦政界の動向

(一) 民主・共和両党にとっての社会福祉政策の意味

一九九六年の社会福祉改革に至る連邦政界の動きを理解する前提として、クリントン政権が誕生した当時、民主、共和両党にとって社会福祉政策が持っていた戦略的意味を、簡単に整理しておきたい。

社会福祉政策に対する態度は、ニューディール期以降の民主党と共和党の相違を端的に表していたといっても過言ではないだろう。フランクリン・デラノ・ローズヴェルト大統領の下で社会保障法をはじめとする一連のニューディール政策が実施されて以降、民主党が社会福祉政策の拡充に積極的だったため、民主党は社会福祉の党

というイメージが定着していった。しかし、一九六〇年代後半以降、貧しい黒人の利益関心が重視され過ぎてい
ると考えはじめた白人民主党員が南部を中心として徐々にニューデール連合から離反するようになり、レーガ
ン政権期にはその傾向が顕著となった。⁽³³⁾

このような展開の中で、共和党保守派は、社会福祉を民主党連合を分断するための争点として活用した。世論
調査の結果を見ると、アメリカ国民はAFDCプログラムを明らかに否定的に評価しており、現状と比べれば他
のどのような政策提案をも支持するとの意向を示していた。⁽³⁴⁾このような中で、共和党は、AFDCを廃止して新
たな社会福祉法案を通過させれば、社会福祉の分野においても民主党に対して優位に立ち、政党制を再編成する
ことができるかもしれない。そこで多くの共和党員は、マレーやミードが提起した争点を象徴的に用いなが
ら、福祉受給者を現在の社会福祉制度に依存させ続けている民主党よりも、共和党の方がはるかに思いやりが深
いとアピールしたのである。

その一方で、民主党員にとっても、社会福祉は新たな党の姿を考える上で避けて通ることのできない重要争点
だった。世論がAFDCプログラムに批判的であることは明らかだったので、社会福祉拡充を訴えても選挙に有
利に働くことはありえず、民主党が勢力を維持するためには、社会福祉に対して新たな姿勢を示す必要があった。
このことを明瞭に自覚していた穏健・保守の民主党の政治家や活動家が一九八五年に結成した民主党指導者会議
DLCのメンバーは、エルウッドらの主張に基づいて、二年間連続して福祉を受給した者に労働の義務を課すこ
と、貧困者に教育や職業訓練を施すよりも早く仕事につかせること、健康保険などを勤労貧困者に保障すること
を主張する一方で、非嫡出子の問題や十代の未婚女性の妊娠の問題などを積極的に取り上げ、ニュー・デモクラ
ットを自称するようになっていた。⁽³⁵⁾

クリントンもDLCのメンバーであり、従来の社会福祉政策に対して厳格な態度を示していた。大統領候補としての彼の政権公約には、国民健康保険の整備、福祉を受給している母親に対する職業訓練や教育、チャイルド・ケアを充実することに加えて、最低賃金の設定や勤労所得控除の拡充などの主張が織り込まれていた。また、クリントンは、社会福祉の受給に期限を設けることも主張していたが、その期間終了後に自力で就職できなかった者のために、公共サービスの分野で職業プログラムを提供することも主張していた。これらは、ニュー・デモクラットの典型的な主張だったといえるだろう。

それに加えて、実際の政治過程においてより重要だったのは、クリントンが選挙キャンペーンの際に、「我々にお馴染みの福祉を終焉させる」や「二年たつと福祉がもたらえなくなる」という明瞭なスローガンを掲げたことである。これらはクリントンが既存の福祉システムを根本的に見直そうとしているというメッセージを国民に与えるとともに、期間制限を含めた大幅な福祉改革を必ず行うように、大統領となったクリントンの行動の幅を縛ることになったといえるだろう。⁽³⁶⁾

このようなクリントンの立場を、伝統的なリベラル派が必ずしも好ましくないと考えていたのは間違いないだろう。しかし、典型的なリベラル派であったニューヨーク州知事のマリオ・クオモが一九九二年の大統領選挙への出馬を断念してからは、湾岸戦争によって圧倒的に高い支持率を獲得していた現職のジョージ・ブッシュ大統領に勝利するためには、民主党員はクリントンの下に団結せざるを得なかったのである。⁽³⁷⁾

かくして、クリントン政権が誕生した頃には、共和党が貧困者に対して思いやりが深いと主張し、民主党の若手有力者が貧困者に対して厳格な立場を主張するという、一見奇妙な状況が生まれていた。この中で、共和党とニュー・デモクラットの主張には、一致する部分も多く見られたのである。

(二) 一九九四年中間選挙までの展開

このように、福祉改革を公約に掲げた大統領が一九九三年に誕生した。クリントンが福祉改革に優先的に取り組んで一九九四年の中間選挙までに法案を通過させれば、民主党が優位に立つ形で政党制の再編成が起こる可能性もあったかもしれない。しかし、大統領就任直後のクリントンは、福祉改革よりも国民健康保険の問題を優先していた。

クリントンが国民健康保険の問題を優先したのは、少なくとも三つの理由があったと想定できる。第一は、当時は景気が後退しており、また、経済が構造的に変動しつつあったので、ミドル・クラスの間にも、雇用を基礎とした民間の健康医療保険に対する不安が強まりつつあったからである。健康保険は多くの国民の利益関心に直結する問題だった。それに対して、福祉改革は、大半の国民に与える恩恵は間接的で、非常に見えにくかった。実際、政権発足直後にホワイトハウスが行った世論調査で、国民はクリントンの選挙公約のうち雇用の創出と健康保険の問題を福祉よりも重視していることが明らかになったこともあって、クリントンは福祉改革よりも健康保険の問題を優先したのである。⁽³⁸⁾

第二は、国民健康保険の改革は、社会福祉プログラムの抱える問題を軽減すると考えられたことである。先に述べたように、貧困者が低賃金の職に就くよりもAFDCを受給することを選ぶ理由の一つは、低賃金で雇用の不安定な職に就くと、メデイケイドを受給する資格を失ってしまうにもかかわらず、企業が保険を提供してくれないし、私費で保険を購入するほどの収入を得ることは困難だからだった。それ故に、もし国民健康保険を整備することができれば、そのような貧困者が福祉を活用する必要がなくなるので、福祉の問題を大幅に軽減できると想定されたのである。⁽³⁹⁾

第三は、一九九〇年包括予算調整法により、給付額が法律で定められていない、裁量の幅が広い支出に対して、予算上の制約が課されていたからである。それ故に、クリントンの政権公約にあった通りにAFDC受給者に職業訓練やデイケア、仕事を提供するためには、予算を確保するために、他の福祉関連支出を削減するか、ミドルクラスのためのエンタイトルメントである社会保障やメディケアから予算を回してくる必要があった。そのような措置を採ることは政治的に困難であり、有権者からの反発も容易に想像できたので、クリントンは国民健康保険の整備を優先したのである。⁽⁴⁰⁾

このように、政権成立直後のクリントン政権は、社会福祉改革に優先的には取り組まなかった。だが、国民健康保険プランが失敗すると、クリントン政権は優先課題を社会福祉改革に変更し、一九九四年六月に福祉改革案を提出した。しかし、連邦議会選挙の四ヶ月前に提出されたこの改革案は、七ヶ月前に下院の共和党が提出した法案と比べて福祉受給者に要求される労働や期間制限などが緩やかだったとはいえ、有権者からの反発を恐れた民主党議員によって、下院の歳入委員会において葬り去られたのである。⁽⁴¹⁾

(三) 一九九四年中間選挙以後の展開

一九九四年の中間選挙は、福祉改革をめぐる政治を理解する上で、画期となったといつてよいだろう。この選挙で最も注目を集めたのは、ニース・ギングリッチを中心としてまとめられた「アメリカとの契約」と呼ばれるキャンペーン公約である。これは、人工妊娠中絶や公立学校での祈りなどの論争的な社会的争点を回避した上で、均衡財政や税の削減などの小さな政府を実現するための一〇項目を主要争点として掲げており、福祉改革についても、下院で共和党が多数派を占めた場合には最初の一〇〇日間に対策を行うことが宣言されていた。「アメ

リカとの契約」で急激な変化を公約した以上、中間選挙の結果上下両院で多数を占めることになった共和党は、社会福祉の分野においても何らかの実績をあげなければ、評価を急激に下げてしまう可能性が生じたのである。⁽⁴²⁾

なお、先にも述べたように、同じく一九九四年に実施された州知事選挙の結果、共和党の州知事が多く誕生したことは、連邦の共和党にとって、いくつかの重要な意味を持っていた。第一に、大規模な福祉改革を達成した州知事が多く再選されたことは、それらの州で実施された福祉改革の内容が州民に支持されていることを示していた。これは、連邦の共和党にとって、改革の方向性を指し示していたとともに、福祉改革を行うためのパートナーが州レベルで登場した事を意味していた。第二に、圧倒的な支持を得て再選された州知事、とりわけ、ウイスコンシン州のトンブソンらは、一九九六年の大統領選挙の有力な大統領候補、あるいは、副大統領候補だといわれるようになった。大統領選挙への出馬に意欲を持っていた共和党の有力議員は、彼らを上回る業績をおさめるためにも、福祉改革を実施しようとするインセンティブを強めたと想定することができると。そして、第三に、州知事は連邦議会に対して、より多くの権限を委譲するよう求めてくると想定された。改革を達成した州知事は、州レベルで政策革新が達成できたのは、ウエイヴァーが認められ、州政府が自律的に行動した結果だとの自負を持っていた。共和党が伝統的に州政府への権限委譲を主張していたこともあって、福祉改革では、連邦からの規制の弱い一括補助金の方式が採用されるべきだと考えられるようになったのである。⁽⁴³⁾

次に、一九九四年の中間選挙の結果は、連邦の民主党議員の行動を大幅に制限することになった。連邦議会多数派の共和党が主要委員会の委員長ポストを占めるようになったため、民主党が存在感を示しようとすれば、大統領が連邦議会の提出した法案に拒否権を発動するか否かという段階でいかに民主党の主張を織り込めるかということに限られてしまうので、民主党議員は大統領の立場を基本的に支持するより他なくなった。多くの民主党

員にとって、大統領の立つ政策位置は理想的な位置よりはるかに保守的だったが、現状に対する批判が極めて強い中であつては、現状を擁護しているという批判を避けるためには、受け入れ可能な政策の幅を拡大せざるを得なかつた。⁽⁴⁾もちろん、モイニハンのように社会福祉のエンタイトルメントという性格を残すことを主張する議員も存在したが、彼らは少数派にとどまつたのである。

最後に、一九九四年の中間選挙の結果はクリントン大統領にとつても大きな意味を持っていた。連邦議会の上下両院で共和党が多数を占めてしまつた以上、クリントンが優先的に取り組もうとしてきた健康保険改革で何らかの進展を望むことは困難になつた。一九九六年の大統領選挙までに功績を積み上げなければならないクリントンにとつて、社会福祉の分野は議会との妥協が可能な数少ない争点の一つだつたといえるだろう。議会の共和党が強い団結を示して切り崩しが困難になつていたので、クリントンが存在感を示しうるとすれば、拒否権の発動をほのめかして法案に修正を迫ることしかなかつた。実際に、一九九六年一月までにクリントンは二度、連邦議会が提出した法案に拒否権を発動したが、一度目はメディケアとメディケイドの予算削減について、二度目はスクール・ランチとフード・スタンプの改革のあり方に対して異を唱えた程度で、AFDCプログラムの廃止という主要な論点については、連邦議会の案に異を唱えることはなかつたのである。⁽⁴⁵⁾

このように、一九九四年の中間選挙以降の政治状況は、連邦の主要アクターの行動の方向性を定め、社会福祉改革の実現を可能にしたといえる。一九九六年の大統領選挙を前にして、連邦政界の主要アクターの多くは、再選を実現するという政治目的のために、社会福祉改革を争点の位置にとどめるのではなく、法案として通過させることを望んだのである。

むすびにかえて

本稿は、なぜ一九九六年に福祉国家の再編をもたらす政策革新が達成されたのか、また、一九九六年に採択された法案に含まれる新しいアイディアがどのようにして生まれたのかを検討することで、アメリカの福祉国家再編のあり方を検討しようとするものであった。ここでは、二つの課題に即して以上の議論を要約することで、結びに代えることにしたい。

第一の、なぜ一九九六年に政策革新が達成されたのかについては、一九九四年の連邦議会の間選挙と州知事選挙の結果が極めて大きな影響をもたらした。とりわけ、連邦の諸アクターの間で法案の制定が自らの再選にあって必要だという認識が生まれたことが大きかったといえるだろう。一九九四年の州知事選挙で、州レヴェルでの福祉改革を達成した州知事が圧倒的な支持を得て再選されたことは、連邦のレヴェルにおいても福祉改革を実現することが不可欠だとの認識を与えた。また、中間選挙の結果、共和党が上下両院で多数を占めたことは、連邦の主要アクターの行動に大きな影響を与えた。クリントン大統領は、最優先課題として掲げていた国民健康保険政策が実現困難になったため、自らの選挙公約のうち、連邦議会との妥協が可能な数少ない争点だった社会福祉改革を実現することが、一九九六年の大統領選挙で再選するために不可欠だと考えるようになった。また、共和党議員にとつては、「アメリカとの契約」の中で福祉改革を一〇〇日以内に達成すると公約したこともあり、福祉改革を実現することが不可欠だった。一九九六年には、連邦政界の主要アクターにとつて、社会福祉を単なる争点にとどめるのではなく、実際に政策のレヴェルで実現することが必要となっていたのである。

アイディアに関する第二の課題については、保守派、リベラル派の知識人の間から様々なアイディアが出され

た上で、社会福祉の給付を当然の前提とするのではなく、福祉の受給が可能な期間に制限を設け、福祉受給者に労働の義務を課するという点で、主要な保守派とニュー・デモクラットの間に意見の一致が見られるようになったことが大きいといえるだろう。主張と政策提言のわかりやすさという点において保守派がリベラル派に勝っていたことは間違いなく、福祉改革をめぐる論争を保守派が主導していたことは否定できない。福祉政策の廃止をも主張するマレーの衝撃的な主張が、福祉政策をめぐる論争を活気付け、福祉給付に期限を設ける方向に議論を導いたことは間違いないだろう。その一方で、福祉受給者に労働の義務を課すとともに、その行動を監督するため政府が大きな役割を果たすという点で、保守派とニュー・デモクラットの主張が少なくとも表面上は一致したことも、大きな意味を持っていた（もつとも、保守派が勤労倫理と実際に労働に従事することを重視する一方で、リベラル派が職業訓練を重視しているため、この一致は理念上のものではなく、政治的なものであった。彼らの主張が、エンタイトルメントに関する連邦裁判所の解釈に反しなかったことも重要だった。そして、彼らの政策提言に合致するような福祉改革が実験的に州レベルで実施されて共和党の政治家の支持を得るとともに、伝統的な民主党のあり方に危機感を募らせていたニュー・デモクラットにも受け入れられていったことが、一九九六年の政策革新を実現可能にしたのである。

第二次世界大戦後の福祉国家が福祉受給者のニーズに基づいて権利を拡充する方向で発展してきたとするならば、一九九六年の福祉改革は、その発展の方向性を大きく変えたといえることができるだろう。福祉受給者の権利だけではなく義務の側面を重視し、福祉受給者が、論争の余地なく身につけるべき価値である勤労倫理を身につけて建設的な生活を送ることができるように労働を強制するという福祉国家のあり方は、ミードが言うところの新しいパターンリズムの考え方に沿ったものだといえるだろう。この政策は、政府を担い手とし、恣意的ではな

く法に基づいた執行がなされる点で、かつての南部奴隷制社会で見られたパターンリズムとは性格を異にしているが、福祉受給者のニーズや権利よりも社会秩序の維持を重視している点で、伝統的な福祉国家のあり方に変革を迫っているといえるだろう。

〔謝辞〕

本稿は二〇〇五年十月に明治大学で開催された日本政治学会の分科会一四「社会保障・福祉政策の政治学分析」における報告のペーパーに手を加えたものである。報告の機会を与えてくださった三浦まり氏（上智大学）、コメントを下くださった加藤淳子氏（東京大学）、上村泰裕氏（法政大学）、その他、コメントや質問を下さったフロアーの方々に感謝したい。なお、原稿の締め切りの関係で、いただいたコメントを本稿に十分反映させる事ができなかったことをお詫びしたい。

- (1) AFDCは、家計の長たる役割を期待されていた成人男性のいない、扶養を必要とする児童のいる家族に現金給付を行う連邦プログラムであり、政策の実施は基本的に州政府に委ねられていた。また、これに対応するプログラムとして要扶養児童失業家庭援助AFDC-UPがあるが、これは、貧困状態にある男性が、AFDC受給を目的として意図的に家族から離れることを防止するために定められた法律である。両親共に健在で健常者だが、失業補償を受けていない失業者家族を対象としており、参加を希望する州政府に対して連邦政府が援助する形で運用され、基本的にはAFDCと同様に運用されることになっている。なお、アメリカの福祉プログラムの詳細については、以下の文献を参照のこと。菊池馨美『年金保険の基本構造—アメリカ社会保障制度の展開と自由の理念』（北海道大学図書刊行会、一九九八年）・藤田伍一・塩野谷祐二編『先進諸国の社会保障七 アメリカ』（東京大学出版会、二〇〇〇年）・渋谷博史・渡瀬義男・樋口均『アメリカの福祉国家システム—市場主導型レジームの理念と構造』（東京大学出版会、二〇〇三年）。
- (2) Gilens, Martin, *Why Americans Hate Welfare: Race, Media, and the Politics of Antipoverty Policy*, (Chicago: University of Chicago Press, 1999).
- (3) 一九九六年の福祉改革に関するもっとも包括的な分析として、以下の文献を参照のこと。Weaver, R. Kent, *Ending Welfare*

- As We Know It, (Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 2000). また、以下の文献も、非常に優れた概観を与えてくれる。Hecla, Hugh, "The Politics of Welfare Reform," in Blank, Rebecca M., & Ron Haskins, eds., *The New World of Welfare*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 2001). なお、これらとは異なる観点から、デイヴィッド・スパーは、一九九六年の法改正で最も重要なのは、福祉受給希望者の「選択」という要因が重視されると共に、給付に関して、非公式レビューで重要な決定がなされる可能性が高まったことだという興味深い議論を展開している。この点については、スパーの論稿に加えて、以下の解説も参照していただきたい。Super, David A., "Offering an Invisible Hand: The Rise of the Personal Choice Model for Rationing Public Benefits," *Yale Law Journal*, 113 (2004), pp. 815-893; 西山隆行「社会福祉給付と個人の選択」David A. Super, *Offering an Invisible Hand: The Rise of the Personal Choice Model for Rationing Public Benefits*, 113 YALE L. J. 815-893 (2004)「アメリカ法」二〇〇四年一号。
- (4) Person, Paul, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, (New York: Cambridge University Press, 1994). ネガティブ・バイアスに関する心理学者による研究として、Lau, Richard R., "Two Explanations for Negativity Effects in Political Behavior," *American Journal of Political Science* 29 (1985), pp. 119-138. 戦略的反対に「こいつは」Gilmore, John B., *Strategic Disagreement: Sullenness in American Politics*, (Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1995).
- (5) アメリカの保守とリベラルについては、佐々木毅「アメリカの保守とリベラル」(講談社学術文庫、一九九三年)。
- (6) Katz, Michael B., *The Underserving Poor: From the War on Poverty to the War on Welfare*, (New York: Pantheon Books, 1989).
- (7) Quadagno, Jill, *The Color of Welfare: How Racism Undermined the War on Poverty*, (New York: Oxford University Press, 1994); Liberman, Robert C., *Shifting the Color Line: Race and the American Welfare State*, (Cambridge: Harvard University Press, 1998); Gilets, *op.cit.* ジェンターの観点からアメリカの社会福祉を概観した邦語文献としては、杉本貴代栄「アメリカ社会福祉の女性史」(勁草書房、二〇〇三年)。
- (8) この点を強調しているジェイコブ・ハッカーは、エスピン＝アンデルセンを参照しながら、福祉レジームを、政治的な討議と決定を通して積極的に作り上げられ、その結果、社会的安寧と政策変化の境界に明確な含意を持っている複雑な公・私の枠組み、と定義している。ハッカーが、エスピン＝アンデルセンと異なり福祉国家レジームという表現を用いないのは、社会給付に携わっている全ての機構が公式に国家の機構であるわけではないからである。また、彼が私的福祉国家という表現

- を用いるのも、同様の理由による。 Hacker, Jacob S., *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, (New York: Cambridge University Press, 2002), esp. pp. 7, 342–43; Cf. Esping-Andersen, Gosta, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, (Princeton: Princeton University Press, 1990).
- (9) キレンズによれば、アメリカ国民は貧困状態にある黒人の比率を実際よりも多く見積もっている。貧困者の中で黒人の占める割合は一九九五年の段階で二七パーセントに過ぎないのに対し、世論は、貧困者のおよそ五〇パーセントが黒人だと考えている。 Gilems, *op.cit.*
- (10) この点についての着想は、以下の文献から得られた。 Stevens, Beth, “Blurring the Boundaries: How the Federal Government Has Influenced Welfare Benefits in the Private Sector,” in Weir, Margaret, Ann Shola Orloff, & Theda Skocpol, eds., *The Politics of Social Policy in the United States*, (Princeton: Princeton University Press, 1988).
- (11) Hellander, Ida, J. Moloo, D. Himmelstein, S. Woolhandler, and S. Wolfe, “The Growing Epidemic of Uninsurance: New Data on the Health Insurance Coverage of Americans,” *International Journal of Health Services*, 25–3 (1995), pp. 377–92.
- (12) エンターテインメントの法的、政治的意味に関する以下の記述は、次の文献に依拠している。 Melnick, R. Shep, *Between the Lines: Interpreting Welfare Rights*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 1994), chap. 4.
- (13) AFDCプログラムが州以下の政府によって執行されることの政治的意味に関する以下の記述は、西山隆行「ニューヨーク市における社会政策をめぐる政治—アメリカ型福祉国家への含意」【甲南法学】第四五卷一・二号（二〇〇四年）； Peterson, Paul E., *City Limits*, (Chicago: University of Chicago Press, 1981); Peterson, Paul E., & Mark Rom, *Welfare Magnet: A New Case for a National Standard*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 1990); Cf. Hero, Rodney E., *Faces of Inequality: Social Diversity in American Politics*, (New York: Oxford University Press, 1996).
- (14) Hecla, *op.cit.*, p. 177.
- (15) Rich, Andrew, & R. Kent Weaver, “Advocates and Analysts: Think Tanks and the Politicization of Expertise,” in Cigler, Allan J., & Burdett A. Loomis, eds., *Interest Group Politics*, [5th edition] (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1998).
- (16) Murray, Charles, *Losing Ground: American Social Policy, 1950–1980*, (New York: Basic Books, 1984). 子供に対する支援を受けるために未婚の女性が子供を産もうとするわけではなくしても、一定水準の給付を継続して得られるように、二人目、三人

- 目の子供を作らなかつた人々、ハンチングが生まれなかつた人々、ハンターが狩猟しない人々。 Murray, Charles, "Does Welfare Bring More Babies?" *The Public Interest*, 114 (1994), pp. 17-30.
- (17) Mead, Lawrence M., *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*, (New York: Free Press, 1986); Mead, Lawrence M., ed., *The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 1997).
- (18) ジェームス・モローンは、小さな政府というイメージとは裏腹に、アメリカはモラルに関する政策領域では、政府が極めて大きな役割を果たしてきたことを指摘している。モローン流に考えれば、ミードら保守派が政府の役割拡大を主張しているのは、端的に、アメリカの社会福祉がモラルに関わる問題だと考えられていることを示しているという点になるだろう。
- Morone, James A., *Helpline Nation: The Politics of Sin in American History*, (New Haven: Yale University Press, 2004); Cf. Bryner, Gary, *Politics and Public Morality: The Great American Welfare Reform Debate*, (New York: W. W. Norton, 1998).
- (19) Weaver, op.cit., pp. 211-217.
- (20) Wilson, William Julius, *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, (Chicago: University of Chicago Press, 1987), esp. p. 160; Cf. Wilson, William Julius, *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*, (New York: Alfred A. Knopf, 1996).
- (21) Ellwood, David T., *Poor Support: Poverty in the American Family*, (New York: Basic Books, 1988), chap. 2.
- (22) Ellwood, David T., *Deirdre and Conquer: Responsible Security for America's Poor*, (New York: Ford Foundation, 1987); Ellwood, *Poor Support*.
- (23) Cf. Katz, Michael B., *The "Underclass" Debate: Views from History*, (Princeton: Princeton University Press, 1993); Mincy, Ronald B., "The Underclass: Concept, Controversy, and Evidence," in Danziger, Sheldon H., Gary D. Sandefur, & Daniel H. Weinberg, eds., *Confronting Poverty: Prescriptions for Change*, (Cambridge: Harvard University Press, 1994).
- (24) *Ibid.*; Weaver, op.cit., chap. 6.
- (25) エルウッドの議論は、労働の重要性を強調し、福祉受給者に労働の義務を課したり職業訓練に参加させるというワークフェア・プログラムを提唱している点で、ミードの議論と一致している。しかし、ミードが、福祉受給者に勤労倫理を要求し、実際に労働に従事させようとする傾向が強いのに対し、エルウッドは職業訓練を重視している点で、両者の議論は性格を異

にしている。

(26) ヘクロも州における政策革新が、一九九六年の福祉改革に及ぼした影響を強調している。Heclo, *op.cit.*

(27) 一九八〇年代のウェイヴァーは、民主党と共和党の間の妥協により認められることとなった。一九八〇年ごろを機に、州政府の自主性をどの程度認めるかという考え方が、民主党と共和党の間である意味逆転したからである。すなわち、一九七〇年代までは、社会福祉給付に関して民主党が全国一律の給付水準を達成するように連邦の役割を強化しようとしていたのに対し、共和党はより多くの裁量を州に与えようとしていた。これに対し、一九八〇年代には、レーガン、ブッシュ政権の下で共和党が全国一律に厳格な受給資格要件を定めようとしたのに対して、民主党がそれに反対するようになった。このように、一九八〇年代には、ウェイヴァーを通して州の自主性を増大させることは、民主、共和両党が妥協できる政策オプションとなったのである。Teles, Steven M., *Whose Welfare? AFDC and Elite Politics*, (Lawrence: University Press of Kansas, 1996), chap. 7.

(28) Guerton, Judith M., & Edward Pauly, *From Welfare to Work*, (New York: Russell Sage Foundation, 1991).

(29) モイニハンについては、以下の自伝も参照のこと。ダニエル・パトリック・モイニハン（寫信彦監訳）『政治家は、未来に告げる声を聞く―病めるアメリカと闘った三十年』（社会思想社、一九九八年）。

(30) Melnick, *op.cit.*, Part II.

(31) 州以下の政府における福祉改革に「つづいて、例えば、Mead, Lawrence M., "The Culture of Welfare Reform," *The Public Interest* 154 (2004), pp. 99–110; Mead, Lawrence M., "State Political Culture and Welfare Reform," *Policy Studies Journal* 32–2 (2004), pp. 271–296; 西山隆行「アメリカの福祉国家と都市政治―ニューヨーク市長ジュリアーニと『新しいパターンリズム』」『思想』第九六二巻（二〇〇四年第六号）。

(32) Weaver, *op.cit.*, pp. 130–133, 258–260.

(33) Edsall, Thomas Byrne, with Mary D. Edsall, *Chain Reaction: The Impact of Race, Rights, and Taxes on American Politics*, (New York: W. W. Norton, 1991).

(34) Weaver, R. Kent, Robert Y. Shapiro, & Lawrence R. Jacobs, "The Polls-Trends: Welfare," *Public Opinion Quarterly*, 59–4 (1995), pp. 606–627; Teles, *op.cit.*

- (35) Weaver, *op.cit.*, pp. 206-207; Weaver, R. Kent, Robert Y. Shapiro, & Lawrence R. Jacobs, "Public Opinion on Welfare Reform: A Mandate for What?" in Weaver, Kent R., & William T. Dickens, eds., *Looking Before We Leap: Social Science and Welfare Reform*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 1995).
- (36) Ellwood, David T., "Welfare Reform As I Knew It," *American Prospect* 26 (1996), pp. 22-29.
- (37) Hecla, *op.cit.*, p. 187.
- (38) *Ibid.*, p. 189.
- (39) Weaver, *op.cit.*, pp. 228-230.
- (40) *Ibid.*, pp. 226-228.
- (41) *Ibid.*, chap. 9.
- (42) *Ibid.*, pp. 260-265.
- (43) *Ibid.*, pp. 258-260, 265-270.
- (44) R・ケント・ウィーヴァーは、当時のような状況にあつては、政治家の理想とする政策位置よりも、受け入れ可能な政策の幅に着目して分析を行うことが重要だと主張している。*Ibid.*, pp. 32-35.
- (45) *Ibid.*, 316-328. なお、クリントンは、法案に署名する際に以下のようなスピーチを行っている。以下の抄訳については、近刊予定の拙稿でも解説を行っている。西山隆行「クリントン時代の社会福祉」日本アメリカ学会編『原典アメリカ史』第九巻(岩波書店、二〇〇六年刊行予定)。なお、このスピーチの原文は、以下のウェブサイトで参照することができる。
<http://clinton6.nara.gov/1996/08/1996-08-22-president-remarks-at-welfare-bill-signing.html>

今日、我々が成し遂げようとしているのは、福祉システムの落とし穴に陥ってしまった人のために、福祉システムの欠点を克服することである。

〔中略〕

私が署名しようとしている法案は、これまで何度も述べてきたように、完全なものとはほど遠いが、ここに来るまでには非常に長い道のりがあつた。議会がこれまでに送付してきた二つの法案は、我々の子供たちを決して守ることができない、

また、人々を福祉から勤労へと進ませるのほとんど役に立たないものであったので、私は両法案に対して拒否権を発動した。「それに対して」この法案は、両党派からの広範な支持を得ており、両方の点においてずっと優れている。

新しい法案は、機会を提供する代わりに責任を要求するという、アメリカ人の基本的な契約をよみがえらせるものである。この法案は、チャイルド・ケアに一四〇億ドルを支給することになっているが、それは現在よりも四〇億ドルも多い。これはいいことだ。なぜならば、チャイルド・ケアが保障されていないと、幼い子供を持つ母親が働きに出るのが不可能だからである。この法案は、州に福祉改革に関連する支出を管理するよう求めるとともに、福祉受給者を仕事につかせるように、強力なインセンティブを与えている。この法案の下では、これまでは福祉小切手として使われてきたお金を、雇用者が人を雇うことを奨励するための補助金として雇用者に与えることで、州は仕事を生み出すことができる。この法案は、人々が、仕事に行くことで、福祉小切手を引き出すのではなく、給料を引き出すようになるのを手助けするのである。

この法案は子供たちにとってもよりよいものとなっている。この法案は、フード・スタンプとスクール・ランチという全国的なセイフティーネットを保持している。この法案は、大幅な支出削減を止めさせ、子供の保護、養子縁組、そして、障害のある子供たちに対する支援に甚大な被害をもたらすような変化が生じるのを阻止した。この法案は、あらゆる人々にとって最も重要な保護であるヘルス・ケアを、貧しい子供たち、障害者、高齢者、そして福祉受給者に対して、全国的に保障し続けるのである。

この法案は、私の知る限りでは、全議員が、政権の全員が、そして、アメリカの思慮ある全ての人々が二年以上にわたって支持し続けてきた、児童支援強制措置を断固としてとるよう求めている。

〔中略〕

この法案の下で我々は、養育費を支払わなければ、給料を差し押さえ、運転免許証を取り上げ、州の境界を越えて追跡すると断言している。そして、もし必要とあらば、労働を強制して、支払わなければならないもの、あなたが負っているものを支払わせる。これはいいことであり、福祉を大幅に削減し、自主性を増大させ、親としての責任を強化するのである。

〔中略〕

本日、我々は、おなじみの福祉を終了させる。しかし、私は、この日が何かを終わらせた日としてではなく、始まりの日——希望を生み出し、責任に荣誉を与え、労働に報いる。そして、アメリカ人が福祉を受給している貧困者を批判するので

はなく、機会を必要としつつも責任を果たそうとしている孤立した男女や子供に手を差し伸べ、彼らに機会と責任感を与える義務を感じるようになる始まりの日として、記憶されることを望んでいる。